En Logroño, a 26 de julio de 2016, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Pedro M^a Prusén de Blas, Don José Luis Jiménez Losantos, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

27/16

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el número 27/2011, de 8 de abril, que regula los espectáculos taurinos populares en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El precitado Anteproyecto de Decreto consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de la tramitación de una disposición de carácter general, de fecha 7 de abril de 2016.
- Certificado del Consejo Riojano de Espectáculos Taurinos, de fecha 13 del mismo mes.
- Primer borrador del texto de la disposición proyectada.
- Alegaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja.
- Alegaciones del Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de La Rioja.
- Segundo borrador del texto de la disposición proyectada.
- Memoria justificativa, de la Dirección General de Justicia e Interior, de fecha 6 de mayo.
- Diligencia de formación de expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 27 de mayo de 2016.
- Petición de informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) , y posterior informe de dicho Servicio, de fecha 3 de junio.
- Petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y posterior informe de dicho Centro, de fecha 5 de julio.
- Tercer borrador del texto de la disposición proyectada.
- Informe final, de la Secretaría General Técnica, de fecha 6 de julio.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 7 de julio de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el 8 de julio de 2016, el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 8 de julio de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12.2, c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002.

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley autonómica riojana 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas, y de la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril, de Potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, resulta clara la aplicación de los anteriores preceptos y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto*

de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido consultadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”.*

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por la Directora General de Justicia e Interior, de conformidad con lo establecido en los arts. 7.1.4,i) y 7.2.5,t), del Decreto 25/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2,d), de la Ley 4/2005, dispone que *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”.*

La Resolución expresada cumple, de manera adecuada, con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, consta una Memoria, de fecha 6 de mayo de 2016, y, antes de la misma, existe un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Ambos documentos cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta la diligencia de formación de expediente, de fecha 27 de mayo.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, se ha actuado, como en anteriores modificaciones del Decreto, adjuntando al expediente un certificado del que se desprende que, a petición de diversos Municipios que celebran festejos taurinos en la vía pública, se había reunido el Consejo Riojano de Espectáculos Taurinos y que, entre otros asuntos, había acordado la modificación del Decreto 27/2011, de 8 de abril.

A este particular, debe señalarse que, en realidad, el citado Consejo no ha sido escuchado dentro del procedimiento de elaboración de la disposición, sino que ha sido este propio Consejo quien ha propuesto la modificación reglamentaria proyectada, en su sesión de fecha 13 de febrero de 2014.

Dicha iniciativa entra dentro de las funciones que, al citado Consejo, le atribuye el art. 2.2,b) del Decreto 28/2011, de 8 de abril, por el que se regula la composición, organización y

funcionamiento del Consejo Rioja de Espectáculos Taurinos, cuando le asigna la de “*informar los Anteproyectos de ley y proyectos de Decreto que se dicten en la materia*”.

Cierto es que una cosa es proponer iniciativas y otra diferente es informar dentro del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general. En el presente caso, por lo tanto, la intervención ha sido previa, aunque, en la Memoria final de la Secretaría General Técnica de la Consejería, se manifiesta que, tras la elaboración del segundo borrador y una vez valoradas las sugerencias de los Colegios profesionales a que nos hemos referido, el citado borrador fue presentado al Consejo Riojano de Espectáculos Taurinos para su informe y aprobación.

No consideramos que dicha situación suponga un obstáculo a la legalidad de la disposición informada, pero debiera adjuntarse al expediente el justificante de dicha remisión, así como el posible informe emitido por el Consejo Riojano de Espectáculos Taurinos.

Por otra parte, constan las alegaciones realizadas por los Colegios Oficiales de Arquitectos y de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación, por lo que el presente trámite debe considerarse cumplido adecuadamente.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente expediente, consta el informe del SOCE y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta un último informe, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, que viene a cumplir el citado requisito.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

En nuestro dictamen D.31/2011, relativo al Anteproyecto que luego fue aprobado por el Gobierno de La Rioja como Decreto 27/2011, de 8 de abril, por el que se regulan los espectáculos taurinos populares en la Comunidad Autónoma de La Rioja, se trató ya, de una forma detenida y extensa, sobre su validez, concluyéndose entonces que la indicada norma reglamentaria respetaba los principios de competencia y jerarquía normativa.

Esta conclusión ha de extenderse a la modificación reglamentaria que ahora se propone, que consiste en revisar las condiciones exigidas para los vallados y en aplazar la entrada en vigor de algunos preceptos del Decreto 27/2011, de 8 de abril.

Cuarto

Observaciones al texto de la disposición

Las modificaciones que introduce la disposición proyectada son las siguientes:

-Con la modificación del **apartado d) del artículo 7**, en los casos en los que el vallado del recorrido de los encierros sea vertical, la separación entre los postes, que antes era de entre 30 a 35 cm, pasa ahora a ser de 28 a 35 cm. Dicha modificación, según el informe del Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación, no afecta a la seguridad ni de los participantes ni de los espectadores del festejo.

-Con la modificación del **apartado i) del citado artículo 7**, se viene a suavizar la exigencia de un doble vallado en los casos en que, en los encierros, participen machos de 4 ó más años, pues se permiten estos encierros aunque no se cuente con doble vallado, si, por el Técnico (debiendo entenderse por tal, a tenor de lo establecido en el artículo 12 del Decreto que se pretende modificar, el Técnico municipal o, en su defecto, un Arquitecto, Arquitecto técnico o Aparejador) se emita un informe indicando que el vallado que se va a utilizar, y, en concreto, los materiales, escuadrías, composición y demás elementos del mismo, reúnen las condiciones de seguridad y solidez necesarias para la celebración del festejo sin doble vallado. Parece desprenderse, de la lectura del párrafo que se añade, que ese informe no necesariamente se emite con el vallado ya instalado, sino que se refiere únicamente a los materiales que se van a utilizar, con independencia de la forma en que posteriormente sean instalados.

-Por último, el Anteproyecto pretende modificar la **Disposición Transitoria Única del Decreto 27/2011, de 8 de abril**, indicando que lo previsto en sus **arts. 7), apartados c), d) e i), y 12, apartado g)**, no será de aplicación hasta el 1 de noviembre de 2016. Hasta ese momento, las autorizaciones para la celebración de encierros, suelta de reses, exhibición y concurso de cortes y anillas deberán incorporar un certificado suscrito por Técnico municipal o, en su defecto, por Arquitecto, Arquitecto Técnico o Aparejador, visado, en su caso, por el correspondiente Colegio Profesional, de que todo el recorrido se encuentra debidamente aislado y protegido, teniendo en cuenta el tipo de espectáculo. En los espectáculos que se celebren en plazas de toros, el certificado se referirá al estado y seguridad de la misma. Parece, por lo tanto, que ese certificado es distinto al que regula el apartado i) del artículo 7, pues éste se refiere a la solidez de los materiales a utilizar; y aquél, a que el recorrido se encuentra debidamente aislado y protegido. Sería conveniente aclarar este extremo.

La exigencia del vallado doble ya se contenía en el Decreto 27/2011, que entraba en vigor a los seis meses de su publicación en el BOR el 18 de abril de 2011. Posteriormente, esa obligación se retrasó al 1 de noviembre de 2015, en virtud del Decreto 12/2012, de 20 de abril, y esta es ya la segunda prórroga a la entrada en vigor de dicha obligación, que se ha sustituido por ese certificado incluido en el artículo 7,i) que, en definitiva, traslada el riesgo de cualquier percance debido a fallos del vallado simple, cuando intervengan machos de 4 ó más años, al

firmante del informe acerca de la solidez de un vallado simple. Estas prórrogas no se compadecen con lo manifestado en la parte expositiva de la disposición proyectada que alude a mejorar la seguridad de los festejos populares, extendiéndola, no sólo a los participantes, sino también a los no participantes en el festejo, en este caso, en el encierro de reses en que intervengan machos de cuatro o más años.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero